



Rapporto esplicativo concernente l'ordinanza sulle abitazioni secondarie

17 agosto 2012

Attuazione in due tappe dell'articolo 75b Cost.

Il nuovo articolo 75b Cost. sancisce che la «quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento». Per l'attuazione dell'articolo 75b Cost. è prevista una procedura in due tappe: dapprima verrà emanata rapidamente un'ordinanza del Consiglio federale per chiarire le questioni più impellenti, soprattutto riguardo al concetto di abitazione secondaria e al diritto transitorio, e in seguito una legge.

Secondo l'articolo 195 Cost., una modifica della Costituzione entra in vigore il giorno in cui Popolo e Cantoni l'hanno accettata. Se l'articolo 75b Cost. e le sue disposizioni transitorie espletano effetti giuridici diretti, essi sussistono indipendentemente dalla pubblicazione delle nuove disposizioni nella Raccolta ufficiale (RU) poiché i capoversi 1 e 2 dell'articolo 8 della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512) non si applicano alle modifiche costituzionali: «Di conseguenza, il fatto che la pubblicazione nella RU avvenga soltanto dopo l'accertamento dell'esito della votazione da parte del nostro Consiglio, non impedisce che la nuova disposizione costituzionale sia giuridicamente vincolante» (cfr. Messaggio del 22.10.2003 concernente la legge sulle pubblicazioni ufficiali, FF 2003 6717).

Commento delle singole disposizioni

Ingresso

L'articolo 75b Cost. parte dal presupposto che per attuare le nuove disposizioni costituzionali occorrono in parte delle disposizioni di esecuzione. Ciò risulta specialmente dall'articolo 75b capoverso 2 Cost., con il quale al legislatore è conferito un mandato in tal senso, e dall'articolo 197 numero 9 capoverso 1 Cost., che presuppone l'emanazione di una pertinente legislazione o delle necessarie disposizioni di esecuzione. Secondo il suo tenore, anche l'articolo 75b Cost. parte dal presupposto che entro due anni entri in vigore una legge (e, sussidiariamente, nel caso in cui entro due anni dall'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali non sia entrata in vigore alcuna legge, il Consiglio federale venga incaricato di emanare il diritto di esecuzione). Pur se il capoverso 1 dell'articolo 197 numero 9 Cost. concede due anni fino all'entrata in vigore della legge, l'articolo 75b Cost. non può essere interpretato nel senso che si continui ad applicare il diritto vigente fino all'entrata in vigore del diritto di esecuzione, o per due anni al massimo dall'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ciò risulta dal capoverso 2 dell'articolo 197 numero 9 Cost., che dichiara nulle le autorizzazioni edilizie rilasciate tra il 1° gennaio dell'anno che segue l'accettazione della nuova disposizione costituzionale. Poiché la nullità incide molto, vi è una legittima necessità da parte della Confederazione, già nei primi due anni dall'accettazione dell'articolo 75b Cost. per il periodo fino all'emanazione della legge di esecuzione, di chiarire in modo uniforme quali casi di autorizzazioni edilizie sono contemplati dall'articolo 75b Cost. e quindi anche dalla conseguenza di nullità e quali non lo sono. Appare pertanto giustificato prendere qui in considerazione il mandato del Consiglio federale di «esecuzione della legislazione» di cui all'articolo 182 capoverso 2 Cost. e, fondandosi su di esso, considerare il Consiglio federale competente per emanare ordinanze al fine di chiarire il campo di applicazione dell'articolo 75b Cost. nei primi due anni dopo l'accettazione dell'articolo 75b Cost. per il periodo fino all'emanazione della legge di esecuzione.

L'ordinanza del Consiglio federale va vista anche nel contesto dell'articolo 8 capoverso 2 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Dall'entrata in

vigore della revisione, il 1° luglio 2011, l'articolo 8 capoverso 2 LPT chiede ad esempio di garantire, quale contenuto minimo dei piani direttori, un «rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie». L'obiettivo è di «limitare il numero delle nuove abitazioni secondarie» (art. 8 cpv. 3 lett. a LPT). Nella revisione dell'articolo 8 LPT non è stata invero ritenuta necessaria una precisazione a livello di ordinanza sulla pianificazione del territorio¹, ma con l'accettazione dell'articolo 75b Cost. la situazione è mutata: ora il diritto federale stabilisce in modo numericamente preciso il rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie, indicando una quota di al massimo il 20 per cento per le seconde. L'articolo 75b Cost. si può pertanto intendere quale concretizzazione della nozione giuridica indeterminata di «rapporto equilibrato» tra abitazioni primarie e secondarie utilizzato dall'articolo 8 capoverso 2 LPT. Pur se qui la tipica gerarchia delle norme Costituzione-legge-ordinanza è capovolta nella relazione Costituzione-legge, per via dello stretto nesso materiale appare però giustificato intendere l'ordinanza di esecuzione dell'articolo 75b Cost. contestualmente come diritto di esecuzione del rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie auspicato dalla LPT.

Articolo 1 Campo d'applicazione

Capoverso 1

In base al tenore dell'articolo 75b Cost., in un Comune sia la relazione tra abitazioni secondarie e totale delle abitazioni, sia quella tra superficie lorda per piano delle abitazioni secondarie e superfici lorde per piani di tutte le abitazioni deve essere al massimo del 20 per cento. Nell'ordinanza transitoria si procede a una limitazione nel senso che ci si concentra solamente sulla quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle abitazioni. Tale soluzione viene proposta perché non c'è una definizione della nozione di «superficie lorda per piano» che sia valida in tutta la Svizzera e perché il breve lasso di tempo prestabilito non ha neanche consentito di mostrare come sarebbe possibile realizzare una rilevazione praticabile di tali superfici. Risulta perciò adeguato definire il campo di applicazione dell'ordinanza transitoria attraverso la quota di abitazioni secondarie.

Nella disposizione costituzionale si utilizza la nozione di «unità abitative», che potrebbe portare a malintesi, motivo per cui nella presente ordinanza si utilizza il termine abitazione. Che cosa vada considerato abitazione è stato definito tecnicamente in ambito statistico. Per abitazione s'intende l'insieme dei locali che costituiscono un'unità costruttiva e dispongono di un accesso proprio dall'esterno o di un'area comune all'interno dell'edificio (scale).²

¹ Secondo il messaggio, l'articolo 8 capoverso 2 LPT va eseguito dai Cantoni a livello di piano direttore e dai Comuni nel quadro della loro pianificazione (cfr. messaggio del 4 luglio 2007, FF 2007 5299 seg.), prospettando tuttavia raccomandazioni da parte dell'Amministrazione federale nel senso di una guida all'esecuzione (cfr. messaggio del 4 luglio 2007, FF 2007 5300, 5303).

² Una casa unifamiliare è costituita da un'unica abitazione; le case unifamiliari che dispongono di una o più piccole abitazioni supplementari sono considerate case plurifamiliari. Vengono contate tutte le abitazioni, indipendentemente dal fatto che l'abitazione sia destinata a economie domestiche private o collettive.

Capoverso 2

Nell'allegato dell'ordinanza vengono elencati i Comuni per i quali è da presumere che la loro quota di abitazioni secondarie sia superiore al 20 per cento. L'elenco è ordinato per Cantoni e numeri dei Comuni. La base di dati è stata fornita dall'Ufficio federale di statistica (UST). L'elenco, che è stato allestito dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), chiarisce quali Comuni rientrano nel campo di applicazione dell'ordinanza.

Oggi non esiste una statistica a livello nazionale su cui poggiarsi per rilevare con esattezza la quota di abitazioni secondarie nei Comuni. Il Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) consente tuttavia, in combinazione con l'attuazione della legge sull'armonizzazione dei registri (LArRa; RS 431.02), di ottenere un quadro verosimile.

L'elenco è stato allestito secondo i seguenti criteri:

Se in un Comune la quota delle abitazioni alle quali è attribuita una persona con domicilio³ si attesta almeno all'80 per cento del totale delle abitazioni, la quota di abitazioni secondarie dovrebbe situarsi al massimo al 20 per cento. In questo caso si presume che le abitazioni alle quali nel REA non è attribuita alcuna persona con domicilio siano potenziali abitazioni secondarie. I Comuni sono tenuti ad avere ultimato l'armonizzazione del registro entro il 31 dicembre 2012, ossia ad avere attribuito tutte le persone alle proprie abitazioni o ai propri edifici⁴. Le cifre esatte dovrebbero essere pubblicate alla fine del 2013 dall'Ufficio federale di statistica.

L'attribuzione degli abitanti alle abitazioni non è ancora stata fatta da tutti i Comuni. Inoltre, le indicazioni nel REA consentono di allestire statistiche valide soltanto dopo che l'Ufficio federale di statistica ha eseguito controlli sistematici. Affinché al momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza sia possibile accertare immediatamente quali Comuni rientrano nel campo di applicazione, invece di fondarsi sul REA ci si basa sui dati del censimento federale della popolazione 2000 (CFP 2000)⁵. Per ottenere la maggiore congruenza possibile con le normative di cui all'articolo 2 lettera a, nel rilevare la quota del 20 per cento con questo metodo sono state considerate anche le abitazioni occupate permanentemente. Si presume che le abitazioni non indicate come occupate permanentemente nel CFP 2000 siano potenziali abitazioni secondarie.

Si può così anche rinunciare a fissare dapprima al 15 per cento la quota di abitazioni secondarie, come è stato in parte chiesto. In questo modo si voleva fare sì che fossero interessati dall'ordinanza anche i Comuni nei quali l'aumento delle abitazioni secondarie durante gli ultimi dodici anni li ha eventualmente portati a superare oggi la quota del 20 per cento. Naturalmente, è ipotizzabile che in singoli Comuni la quota di abitazioni secondarie abbia superato il 20 per cento dal 2000. Se però tutte le abitazioni non indicate come

³ Definizione di Comune di residenza di cui all'articolo 3 della legge sull'armonizzazione dei registri (LArRa; RS 431.02): Comune in cui una persona risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente per costituirvi il centro della propria vita in modo riconoscibile agli occhi di terzi; una persona è considerata residente nel Comune in cui ha depositato il documento richiesto e può avere soltanto un Comune di residenza.

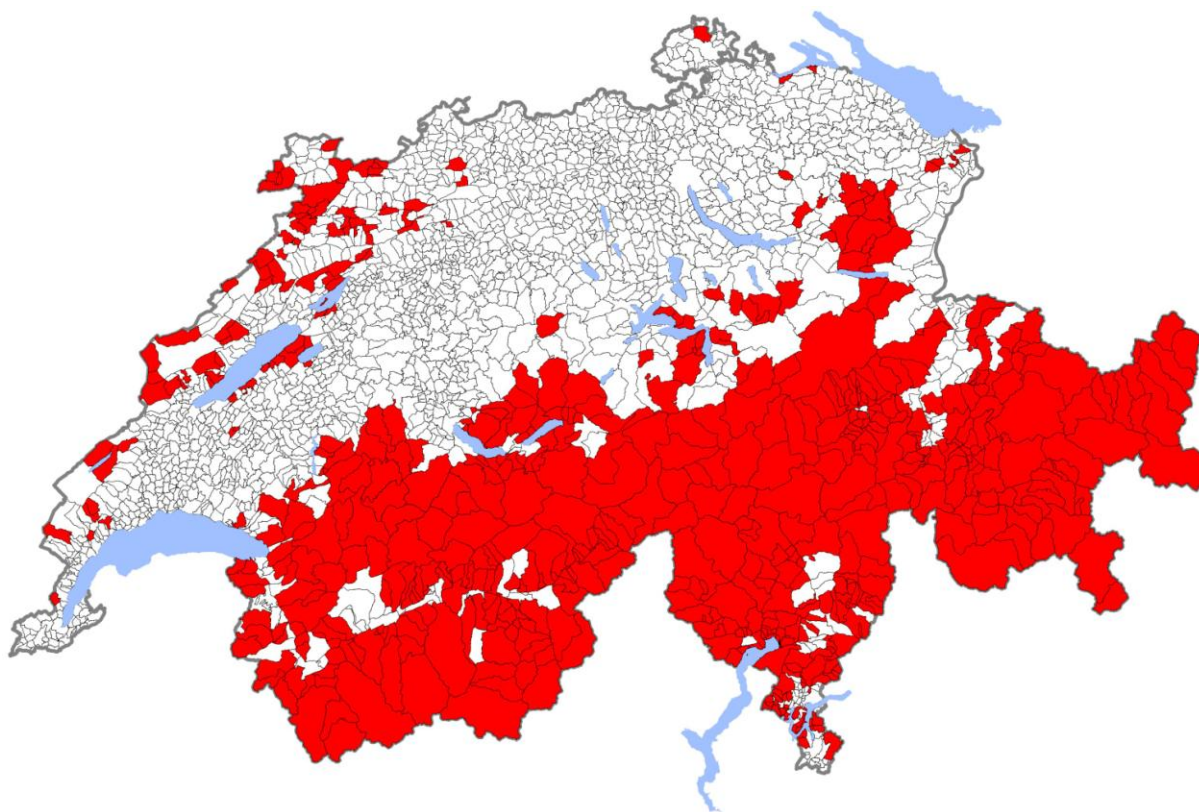
⁴ Articolo 28 capoverso 2 dell'ordinanza sull'armonizzazione dei registri (OArRa; RS 431.021).

⁵ Ciò vale sia che l'ordinanza entri in vigore il 1° settembre 2012, sia che entri in vigore il 1° gennaio 2013.

occupate permanentemente nel CFP 2000 vengono considerate potenziali abitazioni secondarie, si tiene già conto di un eventuale aumento della quota di abitazioni secondarie.

Un raffronto tra i dati rilevati sulla base del REA e quelli in conformità con il CFP 2000 non mostra notevoli divergenze quanto ai Comuni la cui quota di abitazioni secondarie si situa presumibilmente sopra il 20 per cento. Indipendentemente dalla base di dati a cui si fa riferimento, i Comuni interessati dall'ordinanza rimangono praticamente gli stessi.

Illustrazione: in rosso i Comuni per i quali si presume una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento rispetto al totale delle abitazioni.



Capoverso 3

Se i Comuni dispongono di basi di dati migliori di quelle summenzionate, devono avere la possibilità di confutare la presunzione. Quanto ai requisiti della prova, si applicano gli abituali criteri della valutazione delle prove. La prova è reputata fornita se i motivi addotti dal Comune convincono l'ARE o l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia che la propria quota di abitazioni secondarie si situa al massimo al 20 per cento.

Capoverso 4

L'allegato dell'ordinanza va aggiornato dall'ARE almeno una volta all'anno, la prima volta nel 2013⁶.

⁶ L'aggiornamento si effettua sempre in conformità con la pubblicazione del parco alloggi totale, elaborata annualmente

Nell'effettuare l'aggiornamento vengono anzitutto considerati i Comuni che, ai sensi del capoverso 3, hanno potuto provare che la loro quota di abitazioni secondarie non supera la quota del 20 per cento. Per il resto, vanno applicati i medesimi criteri in base ai quali è stato allestito l'elenco.

Articolo 2 *Abitazioni secondarie*

Lettera a

Delle esigenze dei residenti e del settore alberghiero di garantire uno sviluppo equilibrato delle infrastrutture ricettive turistiche nel settore alberghiero e in quello paralberghiero, per poter così anche in futuro costruire nuove abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici qualificati, non si tiene conto, come era l'intenzione in un primo tempo, con una definizione in senso stretto della nozione di abitazioni secondarie, bensì nel quadro dell'articolo 4 lettera b dell'ordinanza.

La scelta è caduta su una definizione in senso ampio della nozione di abitazioni secondarie chiaramente separata dalle abitazioni primarie, con conseguenti facilitazioni nel rilevamento, nell'aggiornamento, nel controllo ecc., riallacciandosi al domicilio in virtù del diritto civile (art. 23 CC). Esso si trova là dove si risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente, dove si è fissato il centro degli interessi vitali e dove si pagano le imposte. Normalmente, quindi, dove si dorme, si trascorre il tempo libero e si trovano gli effetti personali.

L'espressione «abitazioni secondarie» scelta concretizza quanto chiesto dalla disposizione costituzionale sulle abitazioni secondarie, ossia di combattere i «letti freddi», e presenta il vantaggio di essere chiara. Rispetto a una definizione dell'espressione in senso (più) stretto, aumenta tuttavia leggermente la quota delle abitazioni secondarie.

Lettera b

Di per sé, l'espressione «abitazioni secondarie» in senso ampio di cui alla lettera a contemplerebbe anche le abitazioni per residenti settimanali, quelli che le ditte mettono a disposizione dei collaboratori per un breve periodo e quelle occupate per la durata di una formazione. Ha però senso che anche in futuro le abitazioni possano essere utilizzate a tali scopi. Simili abitazioni non sono perciò considerate abitazioni secondarie ai sensi della presente ordinanza. Occorre notare che l'utilizzo permanente di simili abitazioni non è da intendere come alla lettera a. In quest'ultima, con il requisito del domicilio, si chiede che sia/siano effettivamente la/e medesima/e persona/e a utilizzare in permanenza l'abitazione. Nella lettera b, solamente l'abitazione in quanto tale deve essere utilizzata permanentemente a scopi di lavoro o di formazione, mentre le persone che l'utilizzano possono cambiare di continuo.

Articolo 3 *Abitazioni e strutture alberghiere esistenti*

Capoverso 1

La disposizione disciplina i cambiamenti di destinazione di abitazioni esistenti, intendendo ovviamente anche gli edifici d'abitazione. Il capoverso 1 contempla abitazioni già esistenti in

data 11 marzo 2012. Vi si possono annoverare anche quelle la cui costruzione, pur essendo avvenuta soltanto dopo quella data, si basa però su un'autorizzazione edilizia rilasciata prima di quella data con decisione passata in giudicato. Ma si andrebbe troppo in là includendo in generale le abitazioni autorizzate semplicemente con decisione di prima istanza in data 11 marzo 2012. Si rischierebbe che vengano contemplate anche le abitazioni autorizzate poco prima di quella data se contro l'autorizzazione si presentasse ricorso solamente dopo quella data. Non è da escludere che la prassi qualifichi altri casi come cambiamento di destinazione di abitazioni che in data 11 marzo 2012 «erano già esistenti».

Così come avviene nell'articolo 1, nell'interesse di una terminologia unitaria anche qui si utilizza il termine «abitazioni». Si è rinunciato a usare l'espressione «spazio abitativo» poiché per esso si intendono comunemente singole camere (numero di spazi abitativi per abitazione o numero di camere per abitazione). Una simile espressione porterebbe perciò piuttosto a malintesi.

Dal profilo del diritto in materia di abitazioni secondarie, qui non si distingue tra le abitazioni al di fuori e quelle al di dentro delle zone edificabili. Riguardo agli edifici al di fuori, oggi il diritto della pianificazione del territorio conosce tuttavia una normativa federale esaustiva. L'ammissibilità di cambiamenti di destinazione al di fuori delle zone edificabili va perciò sempre giudicata alla luce di queste normative specifiche.

L'incertezza riguardo a cosa succede con le abitazioni già esistenti l'11 marzo 2012 ha suscitato grandi timori. Nella maggior parte dei casi, le abitazioni di vecchia data non sono state autorizzate quali abitazioni primarie o abitazioni secondarie, bensì semplicemente quali abitazioni. Sarebbe in parte anche difficile stabilire come è stata utilizzata una casa prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali. Sono inoltre stati espressi timori riguardo alle regioni strutturalmente deboli, soprattutto nel caso in cui un'abitazione primaria non possa essere venduta o affittata come tale. La possibilità di poter continuare a utilizzare o ad affittare, oppure a vendere, simili oggetti quali abitazioni primarie o abitazioni secondarie in base alla necessità anche dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali costituisce una parte della loro attrattiva e anche del loro valore. Gli obiettivi della disposizione costituzionale, ossia che venga aumentata la quota di abitazioni primarie e che la popolazione locale possa di nuovo trovare spazio abitativo, non andrebbero ostacolati dal fatto che molti potrebbero esitare a utilizzare o ad affittare temporaneamente come abitazioni primarie quelle che fino ad allora erano le loro abitazioni secondarie se non fosse più possibile un successivo cambiamento di destinazione.

Se la costruzione di nuove abitazioni secondarie viene limitata, nei luoghi in cui la domanda risulta elevata è da mettere in conto che un numero sempre maggiore di abitazioni primarie sarà trasformato in abitazioni secondarie. Vanno così perse abitazioni per la popolazione residente e i lavoratori stagionali, e gli affitti aumentano. Se la domanda di abitazioni secondarie si sposta sulla ristrutturazione di alberghi esistenti, al settore alberghiero verranno a mancare dei letti. Vari Comuni turistici si sono già attivati, introducendo sia zone alberghiere volte a promuovere e a mantenere il settore alberghiero⁷ sia norme in materia di abitazioni primarie⁸, così da garantire spazio abitativo per la popolazione locale. Con la

⁷ P. es. Pontresina, Saanen, Crans Montana

⁸ P. es. Astano, Collina d'Oro, Saas Fee, Val d'Illeiez, Vaz/Obervaz (Lenzerheide)

menzione «fatte salve restrizioni d'uso esistenti» si intende evidenziare che il cambiamento di destinazione non è possibile per abitazioni primarie che, in Comuni con prescrizioni sulle abitazioni primarie/secondarie (EWAP, normative riguardanti il contingentamento ecc.), sono state autorizzate come tali con un pertinente obbligo d'uso (fino alla scadenza di un eventuale termine per tale obbligo d'uso quale abitazione primaria).

Capoverso 2

Nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie già superiore al 20 per cento, il cambiamento di destinazione da abitazioni primarie in abitazioni secondarie non è scevro di problemi considerando il tenore dell'articolo 75**b** capoverso 1 Cost., poiché in siffatti Comuni, in sostanza, ogni abitazione secondaria supplementare allontana sempre più dalla quota consentita in virtù del diritto costituzionale. D'altra parte, con questi cambiamenti di destinazione non vengono costruiti nuovi edifici, bensì si utilizza in maniera più ampia ciò che esiste. Considerati i motivi di cui al capoverso 1, in linea di massima le abitazioni già esistenti in data 11 marzo 2012 non saranno soggette a restrizioni; ciò rimarrebbe riservato al legislatore nel quadro della legge di esecuzione. Il cambiamento di destinazione da abitazioni primarie in abitazioni secondarie è tuttavia, di regola, la conseguenza di circostanze particolari non influenzabili a piacimento.

Nel capoverso 2 vengono illustrati a titolo esemplificativo tipici casi di cambiamento di destinazione. Spesso simili cambiamenti di destinazione hanno luogo quando, al decesso di una persona residente, l'abitazione da essa occupata va in eredità a persone che vorrebbero continuare a mantenere in famiglia l'abitazione, utilizzandola talvolta anche in proprio. Essi non devono essere costretti a lasciarla vuota oppure a venderla o ad affittarla quale abitazione primaria. Casi comparabili sono le modifiche di stato civile, ad esempio divorzi, e trasferimenti di domicilio indotti da un cambiamento del posto di lavoro, come succede in particolare nelle regioni interessate dall'emigrazione (lett. a).

L'articolo 75 Cost. chiede un'utilizzazione parsimoniosa del suolo e un ordinato insediamento del territorio, obiettivi raggiungibili soltanto se il parco immobiliare esistente viene rinnovato e le riserve di utilizzazione nella regione già abitata vengono esaurite. In particolare le regioni strutturalmente deboli sono confrontate alla difficoltà causata dal fatto che, nei nuclei dei abitati, gli edifici non vengono più ristrutturati e rimangono vuoti, provocando la perdita di vitalità dei nuclei stessi. Gli edifici vuoti e non sottoposti a manutenzione nei nuclei degli abitati hanno un effetto negativo. Perciò è nell'interesse pubblico se un'abitazione viene utilizzata quale abitazione secondaria, curando in questo modo l'edificio e l'immagine del luogo. Dove opportuno, devono poter essere densificati i nuclei degli abitati e ristrutturate le abitazioni secondarie; per esempio anche in Comuni con una quota di abitazioni secondarie di oltre il 20 per cento, aiutando a non indebolire ulteriormente le prospettive di tali Comuni e a proteggere il paesaggio da un'ulteriore dispersione degli insediamenti (lett. b).

Capoverso 3:

I cambiamenti di destinazione di alberghi comportano di regola notevoli trasformazioni edilizie. In linea di massima, tali forme di cambiamento di destinazione vanno perciò giudicate, quanto alla loro ammissibilità, alla luce dei requisiti di cui all'articolo 4 lettera b.

Nel rispetto di severi requisiti, i cambiamenti di destinazione di immobili alberghieri esistenti devono tuttavia rimanere possibili anche al di là dei casi previsti dall'articolo 4 lettera b. La

possibilità di un cambiamento di destinazione di strutture alberghiere esistenti è importante sotto il profilo delle politiche economica e del turismo. Essa garantisce infatti che le strutture alberghiere non più redditizie possano continuare a essere ritirate dal mercato e che, anche in futuro, rimanga possibile un mutamento strutturale nel settore alberghiero, se auspicato e ritenuto sensato. Il fatto che, a titolo eccezionale, un immobile alberghiero possa essere trasformato in abitazioni secondarie non sfruttate a scopi turistici qualificati consente di evitare la diminuzione del valore dell'immobile e le relative conseguenze negative sul finanziamento del settore alberghiero.

Per escludere cambiamenti di destinazione abusivi di strutture alberghiere in abitazioni secondarie non sfruttate a scopi turistici qualificati è fissata, come condizione, una durata di sfruttamento minima di 25 anni; tale periodo corrisponde a un ciclo ordinario di ammortamento e di deprezzamento di un immobile alberghiero. Ciò presuppone che, per essere trasformato in abitazioni secondarie non sfruttate a scopi turistici qualificati, un immobile sia stato costruito originariamente come struttura alberghiera e sia stato sfruttato come tale per 25 anni. Tale durata di sfruttamento minima è considerata rispettata anche se è stata temporaneamente interrotta durante questi 25 anni, ad esempio se la struttura alberghiera ha dovuto essere chiusa per un certo periodo a causa di un fallimento o di un cambiamento di proprietà.

Un tale cambiamento di destinazione, autorizzato a titolo eccezionale, è vincolato anche all'esistenza di una perizia indipendente; tale documento deve dimostrare che, anche senza una responsabilità da parte del proprietario, la struttura alberghiera non può più essere sfruttata in modo redditizio. Si tratta in particolare di impedire i cambiamenti di destinazione anche nei casi in cui i guadagni che avrebbero necessariamente dovuto essere investiti in lavori di manutenzione o di ripristino sono stati sistematicamente sottratti all'esercizio.

Attraverso l'enumerazione non esaustiva delle condizioni al capoverso 3 è garantito che i Cantoni e i Comuni possano adottare ulteriori misure intese a evitare i cambiamenti di destinazione indesiderati di strutture alberghiere in abitazioni secondarie non sfruttate a scopi turistici qualificati. A tale riguardo sono ad esempio ipotizzabili moratorie sui cambiamenti di destinazione o l'emanazione di direttive in materia di prelievi sui guadagni realizzati in caso di alienazioni. I Cantoni e i Comuni possono inoltre impedire o limitare il cambiamento di destinazione di immobili alberghieri attraverso misure di pianificazione del territorio e di diritto edilizio (p.es. creando zone di pianificazione alberghiera).

Capoverso 4:

Per l'intero campo di applicazione dell'articolo 3, anche in futuro spetta ai Cantoni e ai Comuni adottare misure contro sviluppi indesiderati e abusi, per contrapporsi a una pressione legata alle richieste di cambiamenti di destinazione d'uso e garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie (cfr. anche art. 8 cpv. 2 LPT). Non è ad esempio auspicabile se, a causa del divieto di costruire abitazioni secondarie e del cambiamento di destinazione che rimane possibile, le abitazioni primarie appartenenti ai residenti aumentano talmente di valore che essi non possono più tenerle, con la conseguenza di venire a poco a poco allontanati dai nuclei degli abitati. È ad esempio abusivo vendere la propria abitazione primaria quale abitazione secondaria e nel contempo

costruire una nuova abitazione primaria su un terreno in zona edificabile non ancora edificato nel Comune in questione o in un Comune limitrofo per ottenere agevolazioni finanziarie. Questo importante caso di possibili abusi viene dichiarato esplicitamente come non autorizzato nel capoverso 4. Il cambiamento di destinazione di un'abitazione primaria esistente in data 11 marzo 2012 in abitazione secondaria è dunque possibile poiché non fa aumentare il numero totale delle unità abitative nel Comune in questione. La situazione è tuttavia diversa se dal cambiamento di destinazione risulta un'unità abitativa supplementare, ad esempio se da quella che fino ad allora era una casa unifamiliare vengono ricavate due abitazioni delle quali una è un'abitazione secondaria. L'ammissibilità di simili abitazioni va giudicata alla luce dell'articolo 5, vale a dire che simili abitazioni secondarie possono dunque essere autorizzate solamente se soddisfano i requisiti di cui all'articolo 4 lettera b. Per contrastare simili sviluppi e abusi, si possono emanare prescrizioni di diritto edilizio per limitare del tutto o in parte la possibilità di cambiamento di destinazione. Ad esempio, i cambiamenti di destinazione possono essere vincolati a un'autorizzazione edilizia e si può prevedere di autorizzarli soltanto se 10 anni dopo il cambiamento di destinazione non sarà stata edificata una costruzione sostitutiva abusiva. Sono ipotizzabili anche prescrizioni di diritto edilizio in base alle quali i cambiamenti di destinazione sono autorizzati solamente a condizione che, nel contempo, un determinato numero di abitazioni secondarie sia destinato allo sfruttamento commerciale.

Le misure che Cantoni e Comuni devono adottare non sono specificate più nel dettaglio al capoverso 4. Possono essere inerenti alla pianificazione del territorio, ma sono anche ipotizzabili altre misure come, ad esempio, lo sfruttamento commerciale, a titolo compensatorio, di abitazioni secondarie che fino ad allora non lo erano.

Articolo 4 Costruzione di nuove abitazioni

Lettera a

Il principio in base al quale nei Comuni con una quota di più del 20 per cento di abitazioni secondarie possono essere autorizzate soltanto abitazioni primarie risulta direttamente dall'articolo 75b Cost. Non ha suscitato discussioni la proposta di far valutare le possibili ripercussioni economiche dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie per le regioni interessate, ripercussioni che al momento, tuttavia, possono unicamente essere stimate. Per migliorare costantemente le conoscenze in proposito, le ripercussioni vanno valutate. La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, verificherà possibili provvedimenti. Un postulato sull'argomento è stato presentato dal Consigliere nazionale Karl Vogler (12.3371)⁹.

È considerata costruzione anche ogni modifica edilizia che porta a un'abitazione supplementare. Le abitazioni oggetto di un cambiamento di destinazione di cui all'articolo 3 possono essere trasformate, ma non ne possono risultare unità abitative supplementari rispetto alla situazione precedente utilizzate in seguito come abitazione secondaria. Simili casi sono autorizzati solamente nel rispetto dei requisiti di cui alla lettera b.

⁹ Postulato Vogler del 3 maggio 2012 (12.3371): Conseguenze dell'accettazione dell'iniziativa popolare "Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie"

Lettera b

Se le abitazioni secondarie sono sfruttate commercialmente a scopi turistici qualificati, ciò può portare a «letti caldi» e forme ricettive di tipo alberghiero. L'articolo 4 vuole perciò ammettere la costruzione di simili abitazioni secondarie. Ciò è motivato dal fatto che l'articolo sulle abitazioni secondarie non ha per oggetto il settore alberghiero e che, sotto il profilo della finalità e considerati i dibattiti condotti in vista della votazione sull'iniziativa, intende in particolare limitare i cosiddetti «letti freddi», e non vietare nuovi «letti caldi». Nei casi previsti all'articolo 4 lettera b, vanno posti requisiti elevati allo sfruttamento commerciale a scopi turistici qualificati.

Numero 1

Una forma di alloggio strutturata è data se le abitazioni non sono arredate individualmente, se c'è un piano di gestione di tipo alberghiero (comprese, di solito, le pertinenti infrastrutture minime, ad esempio la reception) e se la struttura raggiunge una dimensione minima abbastanza grande. Oltre agli alberghi veri e propri (con la caratteristica di affittare camere), ne fanno parte anche residenze paralberghiere senza proprietà per piani (p. es. villaggi turistici REKA, Hapimag) o con proprietà per piani (p. es. villaggi turistici Landal, RockRSesort). Occorre dimostrare che la maggioranza degli ospiti ricorre effettivamente alle prestazioni alberghiere. Il proprietario/L'investitore o il gestore deve inoltre provare di avere adottato una soluzione usuale nel settore per finanziare gli investimenti di rinnovo.

L'uso proprio (uso da parte del proprietario, dei membri della sua famiglia, di amici e conoscenti, remunerato o a titolo gratuito) rimane possibile, partendo però dal presupposto che possa, di regola, avere luogo soltanto per tre settimane durante l'alta stagione. Se il proprietario desidera affittare la sua abitazione per un periodo che va oltre quello fisso stabilito in precedenza per l'uso proprio, va considerato alla stregua di un normale ospite. A questo modello di gestione, si rifà ad esempio il RockRSesort Laax (GR). La messa in atto avviene con l'autorità edilizia che nell'autorizzazione edilizia impone al committente di presentare i relativi contratti con l'organizzazione responsabile della distribuzione commerciale e della distribuzione entro l'inizio dell'uso proprio.

Nell'ambito della lettera b, si è anche verificato, quale terza opzione, la possibilità di autorizzare la costruzione di nuove abitazioni secondarie a condizione che esse vengano «messe a disposizione per la locazione per il tramite di un'organizzazione di distribuzione». Se invece fosse sufficiente mettere l'abitazione a disposizione per la locazione per il tramite di un'organizzazione, sarebbe del tutto irrilevante se l'abitazione viene effettivamente data in locazione. A differenza dei due casi previsti alla lettera b, qui si spalancherebbero le porte alla costruzione di abitazioni secondarie quale mero investimento di capitale, ossia ai tipici «letti freddi». Non è stato perciò possibile riprendere nell'ordinanza questa terza categoria di nuove costruzioni ammesse. La rinuncia è però semplicemente temporanea. Nel quadro della legge da elaborare, occorrerà disciplinare in che modo poter concepire una terza categoria nell'ambito costituzionale stabilito. Hanno bisogno di un'analisi approfondita in particolare eventuali direttive con restrizioni, necessarie a evitare abusi (p. es. riguardo all'occupazione propria massima da parte del proprietario, all'annessione a un sistema di classificazione e alla statuizione di una condizione risolutiva per le autorizzazioni). Non basta in ogni caso, per il periodo transitorio fino all'emanazione della legge, incaricare i Cantoni semplicemente in modo generale di controllare l'esecuzione e di prevedere meccanismi

sanzionatori. Peraltro, il prevedibile fabbisogno normativo supererebbe comunque, con ogni probabilità, il quadro di un'ordinanza, richiedendo una normativa su una base legale formale.

Con le eccezioni di cui all'articolo 4 lettera b numero 1 si assicura che possono ancora essere autorizzate e costruite abitazioni ai fini di un'utilizzazione turistica intensiva («letti caldi» grazie a uno sfruttamento turistico qualificato). In tal modo è possibile garantire nelle regioni turistiche uno sviluppo equilibrato delle infrastrutture ricettive turistiche nel settore alberghiero e in quello paralberghiero. Inoltre, vengono così prese in considerazione forme ricettive sempre più ibride (la rigida separazione tra settore alberghiero e paralberghiero si attenua sempre di più).

L'obiettivo deve essere che le abitazioni sono messe a disposizione a lungo termine, in particolare anche durante i periodi di alta stagione, alle condizioni di mercato usuali. Nell'utilizzazione turistica intensiva rientra esclusivamente l'alloggio di ospiti per un breve periodo, non però la locazione a tempo indeterminato. Ciò al fine di garantire che per un'organizzazione commerciale o di distribuzione, un sistema di prenotazioni di un operatore turistico o un altro ente idoneo sia interessante promuovere o eventualmente commercializzare un simile alloggio. L'obiettivo dei «letti caldi» si raggiunge soltanto escludendo l'affitto (annuale) a lungo termine.

In casi motivati, della distribuzione e della commercializzazione si può anche occupare lo stesso gestore delle forme ricettive strutturate, purché dimostri di soddisfare i requisiti necessari. Quali requisiti sono ipotizzabili la presenza di canali di distribuzione esistenti, la prova di un know-how sufficiente e di mezzi finanziari a sufficienza per promuovere i prodotti sul mercato o un'integrazione esistente in strutture di grandi dimensioni.

Si rinuncia a fissare una durata d'occupazione minima, poiché è difficile stimare in anticipo il grado di occupazione di una nuova costruzione. Inoltre, fattori che il gestore o il proprietario non può influenzare, quali le condizioni quadro economiche o la situazione dei corsi di cambio, svolgono un ruolo decisivo in relazione all'occupazione effettivamente realizzabile. Vigè il principio che l'occupazione deve raggiungere i valori usuali per il luogo per le abitazioni di vacanza sfruttate commercialmente a scopi turistici.

Numero 2

La normativa si prefigge di consentire ai residenti, all'atto della costruzione di una nuova abitazione primaria per uso proprio, di costruire nello stesso edificio, rispettando severi requisiti, anche abitazioni per l'utilizzazione turistica qualificata (p. es. per conseguire un reddito). Per riconoscere a un'abitazione lo statuto di «abitazione sfruttata a scopi turistici qualificati», le autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione edilizia possono esigere quale presupposto che le abitazioni siano o vengano annesse a un sistema di classificazione riconosciuto. Uno strumento di classificazione idoneo è la classificazione degli appartamenti di vacanza della Federazione svizzera del turismo.

Mentre le forme ricettive strutturate nel settore alberghiero presentano chiari contorni, l'ordinanza descrive in modo abbastanza vago le abitazioni supplementari autorizzate di cui all'articolo 4 lettera b numero 2. Qui le autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione edilizia dovranno valutare le circostanze particolari del singolo caso per poter giudicare se, nella fattispecie, è davvero garantito che sorgano «letti caldi».

Anche qui il requisito è che le abitazioni non abbiano un'impostazione individualizzata. Devono essere abitazioni supplementari che la famiglia proprietaria residente affitti agli ospiti a giornate o a settimane. Le abitazioni devono essere messe a disposizione per la locazione a breve termine, alle condizioni di mercato usuali, per il tramite di un'organizzazione commerciale o di distribuzione, di un sistema di prenotazioni di un operatore turistico o di un altro ente idoneo.

La ragione per cui nel quadro della presente ordinanza solamente i residenti, ma non i non residenti, devono avere la possibilità di esercitare questo tipo di affitto di abitazioni di vacanza è che si può in pratica escludere il potenziale di abusi, limitandola ai residenti, ai quali si consente di svolgere un ruolo attivo quali persone che ospitano, dovendo vivere nella stessa casa.

I requisiti che permetterebbero ai non residenti, al di fuori di forme ricettive strutturate di cui all'articolo 4 lettera b numero, di costruire nuove abitazioni secondarie e metterle a disposizione per la locazione turistica a breve termine andranno esaminati nel quadro dell'elaborazione della legge di esecuzione. L'obiettivo principale sarà di garantire la creazione di «letti caldi».

Oltre all'obbligo di mettere l'abitazione a disposizione per una locazione a breve termine, alle condizioni di mercato usuali, per il tramite di un'organizzazione commerciale o di distribuzione, di un sistema di prenotazioni di un operatore turistico o di un altro ente idoneo, occorrerà esaminare a tal fine ulteriori requisiti. Vanno ad esempio previste normative riguardanti l'occupazione propria massima o un obbligo di annessione a un sistema di classificazione riconosciuto.

Per simili casi, occorrerebbe inoltre prevedere che i Cantoni e i Comuni siano tenuti ad adottare misure adeguate per impedire abusi. Le pertinenti autorizzazioni edilizie andrebbero inoltre rilasciate con il vincolo a una condizione risolutiva, vale a dire che esse decadrebbero nei casi in cui i requisiti non sono più soddisfatti.

Articolo 5 *Abitazioni secondarie in edifici tipici del paesaggio*

Nel quadro dell'indagine conoscitiva in forma di conferenza, sono stati in particolare i rappresentanti del Cantone del Ticino ad auspicare che l'ordinanza dia talune indicazioni esplicite anche sul cambiamento di destinazione di rustici e maggesi.

Gran parte degli edifici esistenti al di fuori delle zone edificabili sono edifici agricoli disabitati. Autorizzarvi utilizzazioni a scopi abitativi potrebbe favorire in misura insostenibile la dispersione degli insediamenti. Perciò, il diritto della pianificazione del territorio della Confederazione non autorizza, di massima, il cambiamento di destinazione in edifici abitativi dei meri edifici agricoli al di fuori delle zone abitative. Vi sono tuttavia eccezioni a questo principio. Così, ad esempio, il carattere di particolari paesaggi rurali degni di protezione può dipendere in misura determinante dalle costruzioni tradizionali in questi paesaggi. L'articolo 39 capoverso 2 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) ammette perciò, nel rispetto di severi requisiti, che per simili edifici siano possibili anche cambiamenti di destinazione completi se ciò è necessario per la conservazione duratura degli edifici. È inoltre chiaro che tali edifici devono trovarsi ancora in condizione di essere utilizzabili, il che risulta implicitamente dall'articolo 39 capoverso 3 lettera c OPT.

Là dove, in virtù di questa disposizione, rustici o maggesi possono essere oggetto di cambiamenti di destinazione a scopi di tempo libero e di vacanze, l'obiettivo proprio non consiste nel perseguire un'utilizzazione il più possibile intensiva. Lo scopo è piuttosto la conservazione del paesaggio con gli edifici che lo caratterizzano, tradizionalmente per lo più disabitati. Più è estesa l'utilizzazione a scopi abitativi, meglio si raggiunge tale obiettivo.

Uno degli obiettivi centrali dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie era porre un freno al deturpamento del paesaggio dovuto alle abitazioni secondarie (cfr. «Gli argomenti del Comitato d'iniziativa» nelle spiegazioni del Consiglio federale sulla votazione popolare dell'11 marzo 2012, pag. 11). Un cambiamento di destinazione prudente, che rispetti l'alto valore di protezione di un edificio tipico del paesaggio, serve proprio allo scopo di mantenere un paesaggio attraente. In effetti, anche dal punto di vista del diritto della pianificazione del territorio, esso può avere luogo soltanto se si assicura che rappresenti un arricchimento per il paesaggio anche a lungo termine.

Come mostrano le esperienze acquisite nell'ambito dell'esecuzione, ciò è realistico solamente se i proprietari stessi hanno un vitale interesse permanente a mantenere il carattere degno di protezione. Ciò si può assicurare se le autorizzazioni di cui all'articolo 39 capoverso 2 OPT sono rilasciate con il vincolo a una condizione risolutiva: se viene meno il carattere degno di protezione, decade anche l'autorizzazione. Dal profilo della sistematica, l'opzione migliore è integrare una simile disposizione quale nuovo capoverso 4 nell'articolo 39 OPT. Sempre che la perdita del carattere degno di protezione non rientri nell'ambito di influenza dei proprietari fondiari, sarebbe tuttavia iniquo lasciar decadere l'autorizzazione. Il nuovo articolo 39 capoverso 4 contiene perciò una riserva in tal senso.

Il paesaggio protetto ai sensi dell'articolo 39 capoverso 2 OPT non può essere pregiudicato dal fatto che *chi ottiene l'autorizzazione di cui all'articolo 39 capoverso 2 OPT* compia o si astenga dal compiere un atto illecito. È altresì importante per conservare simili paesaggi con le loro elevate qualità che le autorità competenti intervengano in modo deciso *contro le costruzioni illegali*. In conformità con un nuovo capoverso 5 dell'articolo 39 OPT, un'autorità cantonale fa in modo che in caso di modifiche illegali nei paesaggi di cui all'articolo 39 capoverso 2 OPT venga disposto ed eseguito il ripristino della situazione conforme al diritto. Può trattarsi dell'autorità di cui all'articolo 25 capoverso 2 RPG, ma il Cantone può anche dichiarare competente e responsabile a tale scopo un'altra autorità. «Fare in modo che» non è inteso nel senso che debba essere la stessa l'autorità cantonale a disporre il ripristino. Può continuare a essere un'autorità comunale se il diritto cantonale lo prevede. L'autorità cantonale deve però avere le competenze necessarie e la possibilità di fatto di controllarlo ed eventualmente imporlo.

Ovviamente, l'obbligo di eliminare modifiche illegali accertate vale in generale, per lo meno fuori delle zone edificabili. Tuttavia, le autorità cantonali, o su loro mandato, quelle comunali, non devono accertare attivamente in tutti i settori con la stessa attenzione le modifiche illegali. Il nuovo articolo 39 capoverso 5 mette in chiaro che, in virtù del diritto federale, si esige particolare attenzione e coerenza nei comprensori specialmente protetti (e privilegiati riguardo a cambiamenti di destinazione di edifici disabitati di cui all'articolo 39 capoverso 2 OPT).

Articolo 6 *Menzione nel registro fondiario e notificazione*

Capoverso 1

Nel capoverso 1 si sancisce quali fatti necessitano di una menzione nel registro fondiario. Con la menzione non si costituisce la restrizione d'uso. Si intende piuttosto creare trasparenza e sostenere così l'esecuzione dell'articolo 75b Cost. e delle sue disposizioni transitorie. Le restrizioni risultano dall'articolo 75b capoverso 1 Cost. e, dal 1° gennaio del prossimo anno, anche dal capoverso 2 delle disposizioni transitorie di predetto articolo.

Capoverso 2

Come indicato in precedenza, la menzione nel registro fondiario (cfr. art. 129 dell'ordinanza sul registro fondiario; RS 211.432.1), alla quale l'Ufficio del registro fondiario deve procedere su incarico dell'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia, serve alla trasparenza dell'esecuzione. Come le menzioni nel registro fondiario in generale, ha semplicemente carattere di dichiarazione.

Nei Comuni che rientrano nel campo di applicazione dell'ordinanza, in futuro probabilmente la persona che presenta una domanda di costruzione dovrà spiegare come verrà utilizzata l'abitazione da costruire (come abitazione primaria o come abitazione sfruttata a scopi turistici qualificati). Al momento di presentare la domanda, può ancora lasciare in sospeso quale delle due utilizzazioni ammesse vuole realizzare. L'autorizzazione edilizia verrà quindi rilasciata con la pertinente restrizione (onere o condizione risolutiva). Con la menzione nel registro fondiario, la restrizione del diritto di proprietà ottiene un effetto di pubblicità nei confronti di terzi, ma l'Ufficio del registro fondiario in tal modo non assume alcun obbligo di controllo quanto al rispetto della condizione o dell'onere. A tale scopo occorre utilizzare o creare altri meccanismi di controllo.

Quale espressione chiave per la menzione è sufficiente la locuzione «abitazione sfruttata a scopi turistici qualificati», con la quale si intendono i casi di cui all'articolo 4 lettera b dell'ordinanza. Pur se tale locuzione non si trova esplicitamente in quella disposizione dell'ordinanza, il riferimento all'articolo 4 lettera b è dato dall'autorizzazione edilizia, che nei relativi casi si rifarà a detta disposizione. Poiché l'autorizzazione edilizia è conservata quale documento giustificativo, sarà facile comprendere la portata della menzione anche più tardi, quando l'ordinanza non è più in vigore.

Capoverso 3

L'obbligo di notifica comprende soltanto le autorizzazioni edilizie rilasciate dall'autorità preposta poiché a suo giudizio c'è la garanzia che le nuove abitazioni da costruire verranno sfruttate a scopi turistici qualificati ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 lettere a e b della presente ordinanza. Si tratta quindi del delicato settore della costruzione di una nuova abitazione secondaria in un Comune con una quota di tali abitazioni superiore al 20 per cento. L'articolo 112 capoverso 4 della legge sul Tribunale federale¹⁰ costituisce la base legale formale per questa disposizione.

Contrariamente a una richiesta espressa dal gruppo di lavoro, si rinuncia a disciplinare nell'ordinanza il diritto di ricorso associativo delle organizzazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio, essendo tale diritto già disciplinato nell'articolo 12

¹⁰ RS 173.110

della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451). La presente ordinanza non è la sede idonea per adottare una normativa nell'ambito dell'articolo 12 LPN. Occorrerà verificare se nella legge prevista verrà ripresa una normativa a tal proposito. Per ora, alle organizzazioni è consentito presentare ricorso, ma spetta agli organi preposti all'applicazione del diritto decidere se sono legittimate a ricorrere.

Articolo 7 *Modifica del diritto vigente*

I due nuovi capoversi 4 e 5 dell'articolo 39 OPT sono spiegati all'articolo 5.

Articolo 8 *Disposizioni transitorie*

L'ordinanza del Consiglio federale offre la possibilità di emanare una normativa transitoria astratta di carattere generale. Il diritto transitorio esige una ponderazione tra gli interessi ad applicare il nuovo diritto e gli interessi a giudicare in base al diritto anteriore. L'articolo 75b Cost. lascia aperto un certo margine di manovra per ponderare gli interessi e per una pertinente normativa transitoria.

Capoverso 1

I seguenti interessi a giudicare in base al diritto anteriore o in base al nuovo diritto si contrappongono:

- l'interesse a giudicare in base al vecchio diritto può, ad esempio, consistere nel fatto che al momento della decisione, specialmente nella procedura di domanda di per sé pronta per una decisione, può essere casuale ciò che, considerato secondo aspetti di uguaglianza giuridica, può sembrare dubbio. Un altro motivo per giudicare in base al vecchio diritto può essere il fatto che il richiedente ha assunto disposizioni che verrebbero rese inutili da un'applicazione immediata del nuovo diritto. Occorre tuttavia osservare che dal principio costituzionale della buona fede non imperativamente risulta un diritto alla concessione dell'autorizzazione, bensì tutt'al più semplicemente un diritto alla sostituzione di pianificazioni che successivamente si rivelano inutili;
- gli interessi all'applicazione del nuovo diritto consistono innanzitutto nell'impedire un ulteriore aumento della quota di abitazioni secondarie, se questa è già oggi superiore al 20 per cento, e quindi nel porre un freno all'ulteriore dispersione degli insediamenti causata dalla costruzione di nuove abitazioni secondarie.

Il processo di ponderazione implica un notevole margine di apprezzamento. Va tuttavia osservato che il vecchio diritto si può applicare solamente ai casi nei quali le direttive cantonali e comunali vengono formulate e applicate in maniera conforme al diritto federale. In quest'ottica, appaiono discutibili ad esempio le autorizzazioni edilizie concesse a tempo indeterminato o con validità fino al 2021, così come la possibilità che, in una zona edificabile sovradimensionata secondo i criteri dell'attuale LPT, siano ancora concesse autorizzazioni edilizie per nuovi edifici previsti in una parte della zona edificabile non direttamente contigua a parti già edificate della zona stessa.

Capoverso 1

Questa disposizione figurava come articolo 5 capoverso 3 nei progetti di ordinanza del gruppo di lavoro. Ora viene ripresa, senza modifiche materiali, quale capoverso 1

nell'articolo 8. Le autorizzazioni edilizie che si basano su piani regolatori speciali inerenti a progetti approvati prima dell'11 marzo 2012, possono essere ancora giudicate secondo il vecchio diritto.

Le modifiche legislative (anche quelle del diritto costituzionale) non comportano la soppressione dei piani regolatori speciali esistenti, che fanno parte degli atti di applicazione della legge. Se diventano errati a posteriori, possono essere revocati e adeguati ponderando gli interessi (applicazione del nuovo diritto contro tutela della fiducia).

Il peso della tutela della fiducia dipende soprattutto dalla densità normativa del piano da modificare: ove un piano regolatore speciale inerente a un progetto abbia stabilito fin nei dettagli della configurazione architettonica gli edifici e gli impianti autorizzati e sia stato deciso in una procedura quale degli interessati garantisce diritti di partecipazione, il piano acquisisce un significato materiale molto simile a un'autorizzazione edilizia. L'elevato grado di dettaglio di simili piani regolatori speciali ha indotto la dottrina e il Tribunale federale ad accordare loro, dal profilo del diritto materiale, la valenza di una decisione preliminare di diritto edilizio. In altre parole, sussiste perciò un diritto, derivante dalla tutela della fiducia, al rilascio dell'autorizzazione edilizia. L'articolo 75b Cost. non ha cambiato nulla, per lo meno se lo si interpreta in conformità con l'articolo 9 Cost. (Protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede). Alla luce di tali considerazioni, sembra opportuno chiarire in maniera astratta a carattere generale il rapporto tra gli interessi pubblici espressi nell'articolo 75b Cost. e il principio della tutela della fiducia (art. 9 Cost.), creando così certezza del diritto. I piani regolatori speciali, inerenti a progetti, approvati al momento dell'entrata in vigore dell'articolo 75b Cost. che presentano un elevato grado di dettaglio e che anticipano elementi essenziali dell'autorizzazione edilizia (specialmente anche con riferimento al genere di utilizzazione, il che implica anche che il piano regolatore speciale prevede già un'utilizzazione quale abitazione secondaria) vengono perciò equiparati alle autorizzazioni edilizie rilasciate in virtù del vecchio diritto.

Non è necessario che in data 11 marzo 2012 l'approvazione di un piano regolatore speciale inerente a un progetto sia stata rilasciata con una decisione passata in giudicato. Per i piani regolatori speciali inerenti a progetti è determinante che l'approvazione sia stata rilasciata prima di quella data, dunque prima che l'iniziativa fosse accolta. L'applicazione del vecchio diritto si giustifica soltanto per tale motivo. Poiché non conta il fatto che la vera e propria autorizzazione edilizia (per lo meno in taluni Cantoni) formalmente venga rilasciata soltanto successivamente, non appare neanche necessario porre all'autorizzazione requisiti più incisivi di quelli posti alle autorizzazioni rilasciate prima dell'11 marzo 2012 ed esigere ad esempio anche che essa sia stata rilasciata con una decisione passata in giudicato.

Capoverso 2

Nel capoverso 2, per ragioni di chiarezza, si sancisce ancora una volta quanto già risulta dall'articolo 197 numero 9 capoverso 2. Ovviamente la nullità vale soltanto con riferimento alle autorizzazioni edilizie per nuove abitazioni secondarie da costruire in Comuni nei quali la quota delle abitazioni secondarie si situa già sopra il 20 per cento. Sono ovviamente escluse dalla conseguenza di nullità anche le autorizzazioni rilasciate in virtù degli articoli 3 capoverso 3, 4 lettera b e 8 capoverso 1.

Articolo 9 *Entrata in vigore e durata di validità*

Per eliminare il più rapidamente possibile le incertezze del diritto esistenti per lo meno riguardo alle questioni giuridiche più urgenti, l'ordinanza viene posta in vigore il 1° gennaio 2013. L'articolo 75*b* Cost. è, almeno in parte, direttamente applicabile. Lo è in particolare l'articolo 75*b* capoverso 1 Cost., in virtù del quale la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune è limitata al 20 per cento, anche senza che la legge di esecuzione prevista all'articolo 75*b* capoverso 2 Cost. sia stata emanata. Anche i margini di manovra nell'interpretazione dell'espressione «abitazione secondaria» non impediscono l'applicazione diretta. A quest'ultima non si oppone nemmeno il fatto che l'ordinanza possa riferirsi unicamente alla totalità delle unità abitative e non anche alla superficie lorda per piano perché non è possibile procurarsi i dati utili per quest'ultima entro un termine utile. La quota del 20 per cento è raggiunta o superata se è adempiuta anche soltanto per uno dei due parametri, ossia per il totale delle unità abitative.